DESPACHO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)
29 de Novembro de 1994 *

Nos processos T-479/93 e T-559/93,

Giorgio Bernardi, residente no Luxemburgo, representado por Stefano Giorgi, advogado no foro de Roma, com domicílio escolhido no Luxemburgo, 5, rue des Bains,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Marie-Josée Jonczy, consultor jurídico, e Nicola Annecchino, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico,

recorrida,

que tem por objecto a anulação das Decisões SG(92) D/92722 e SG(93) D/14567 da Comissão, de 2 de Março de 1993 e 2 de Setembro de 1993, que indeferiram os pedidos do recorrente no sentido de ser instaurado, contra o Grão-Ducado do Luxemburgo, o processo previsto no artigo 169.° do Tratado CEE, ser

* Língua do processo: italiano.

declarado que a Comissão se absteve, em violação do artigo 175.° do Tratado CEE, de instaurar contra o Grão-Ducado do Luxemburgo o referido processo; a Comissão ser condenada a instaurar esse mesmo processo; ser declarado que as autoridades luxemburguesas infringiram o direito comunitário, bem como a que seja reconhecido o direito do recorrente a ser reparado do prejuízo que considera ter sofrido,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Quarta Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente, R. Schintgen e R. García-Valdecasas, juízes,

secretário: H. Jung

profere o presente

Despacho

Factos e tramitação processual

1 O recorrente, que tem a nacionalidade italiana e pretende exercer a profissão de advogado no Luxemburgo, apresentou às autoridades luxemburguesas, em 30 de Junho de 1989, um pedido de homologação do seu diploma italiano («laurea in

giurisprudenza» da Universitá degli Studi «G. d'Annunzio» de Teramo/Chieti, datado de 28 de Março de 1989), a fim de poder exercer a profissão de advogado naquele Estado-membro.

2 A regulamentação nacional, isto é, o regulamento grão-ducal de 21 de Janeiro de 1978, relativo à organização do estágio judiciário e que regulamenta o acesso ao notariado (*Mémorial* 1978, n.° 3, p. 40), subordina a inscrição na ordem dos advogados a várias condições, das quais, designadamente, a homologação de um diploma de direito obtido no final de um ciclo completo de estudos de pelo menos quatro anos, a realização de um estágio judiciário que inclui cursos complementares em direito luxemburguês, a inscrição na lista dos advogados estagiários, a realização de estudos aprofundados com duração aproximada de três anos, a passagem no exame no final do estágio, bem como a inscrição na lista dos «avocats-avoués» (advogados).

3 Entre Outubro de 1988 e Fevereiro de 1989, o recorrente frequentou os cursos de direito luxemburguês organizados no âmbito do estágio judiciário. Em 27 de Janeiro de 1990, foi admitido à fase seguinte desse estágio.

4 Em 27 de Fevereiro de 1990, o ministro da Educação Nacional luxemburguês indeferiu o pedido do recorrente, de 30 de Junho de 1989, de homologação do seu diploma.

5 Por decisão de 5 de Março de 1990, o Conselho da Ordem dos Advogados do Luxemburgo recusou a admissão do recorrente no quadro dos advogados estagiários no foro do Luxemburgo. Em 5 de Abril de 1990, o recorrente recorreu desta decisão, solicitando ao órgão de jurisdição nacional que submetesse ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE. O recurso e o pedido para reenvio a título prejudicial foram rejeitados.

6 Em 10 de Setembro de 1990, o recorrente interpôs recurso para o Conseil d'État do Luxemburgo, tendo por objecto a anulação da decisão ministerial de 27 de Fevereiro de 1990, no qual solicita igualmente que o órgão jurisdicional nacional submeta ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 177.° do Tratado. Em 18 de Abril de 1991, o Conseil d'État rejeitou o recurso bem como o pedido para reenvio a título prejudicial.

7 O recorrente apresentou então várias queixas à Comissão, as primeiras das quais em 21 de Junho e 19 de Setembro de 1990, alegando que as decisões adoptadas eram contrárias ao direito comunitário.

8 Por carta de 10 de Agosto de 1990, a Comissão comunicou ao recorrente que não constatara qualquer violação do direito comunitário por parte das autoridades luxemburguesas. Numa outra queixa, de 25 de Outubro de 1992, o recorrente solicitou de novo a intervenção da Comissão contra o Grão-Ducado do Luxemburgo, nos termos do artigo 169.° do Tratado CEE. Por carta de 12 de Dezembro de 1992, o recorrente dirigiu-se directamente ao presidente da Comissão. Por carta da Comissão de 2 de Março de 1993 foi-lhe respondido que o comportamento das autoridades luxemburguesas não implicava qualquer violação do direito comunitário.

9 O recorrente interpôs então um primeiro recurso no Tribunal de Justiça. O requerimento foi registado na Secretaria do Tribunal de Justiça em 5 de Março de 1993 sob o número C-270/93. O processo foi transferido para o Tribunal de Primeira Instância por despacho do Tribunal de Justiça de 27 de Setembro de 1993, em aplicação da Decisão 93/350/Euratom, CECA, CEE do Conselho, de 8 de Junho de 1993, que altera a Decisão 88/591/CECA, CEE, Euratom, que institui um Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (JO L 144, p. 21), e inscrito na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância sob o número T-479/93.

10 Por cartas de 1 e 7 de Julho de 1993, o recorrente apresentou novas queixas à Comissão tendo por objecto a instauração de uma acção por incumprimento contra o Grão-Ducado do Luxemburgo.

11 Por carta de 2 de Setembro de 1993, a Comissão comunicou de novo ao recorrente que não constatara a existência de violações do direito comunitário por parte das autoridades luxemburguesas.

12 Após o que o recorrente interpôs um segundo recurso, que foi registado na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 3 de Novembro de 1993 sob o número T-559/93.

13 O presidente do Tribunal de Primeira Instância atribuiu os dois processos à Quarta Secção. Por decisão de 7 de Julho de 1994, o Tribunal de Primeira Instância remeteu os dois processos para uma secção composta por três juízes.

Pedidos das partes

14 Na petição inicial do processo T-479/93, o recorrente conclui pedindo que o Tribunal de Primeira Instância se digne:

— anular a Decisão SG(92) D/92722 da Comissão, de 2 de Março de 1993, que indeferiu o seu pedido de aplicação do artigo 169.° do Tratado contra o Grão-Ducado do Luxemburgo;

— declarar que a Comissão omitiu tomar posição, em violação do artigo 175.° do Tratado CEE, sobre o seu pedido de aplicação do artigo 169.° do Tratado;

— condenar a Comissão a instaurar contra o Grão-Ducado do Luxemburgo o processo previsto no artigo 169.° do Tratado;

— declarar que as autoridades luxemburguesas infringiram o direito comunitário;

— reconhecer ao recorrente o direito à obtenção de uma indemnização.

15 Na petição inicial do processo T-559/93, o recorrente conclui pedindo que o Tribunal de Primeira Instância se digne:

— anular a Decisão SG(93) D/14567 da Comissão, de 2 de Setembro de 1993, que indeferiu o seu pedido de aplicação do artigo 169.° do Tratado contra o Grão-Ducado do Luxemburgo;

— declarar, nos termos do artigo 175.° do Tratado, que a Comissão não cumpriu as suas obrigações de controlo;

— condenar a Comissão a instaurar contra o Grão-Ducado do Luxemburgo o processo previsto no artigo 169.° do Tratado;

— declarar que as autoridades luxemburguesas infringiram o direito comunitário;

— reconhecer ao recorrente o direito à obtenção de uma indemnização.

16 Por requerimentos separados, que deram entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 10 de Junho de 1993 e na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 10 de Dezembro de 1993, a recorrida, sem apresentar alegações quanto ao mérito, conclui pedindo que o Tribunal de Primeira Instância se digne:

— declarar os recursos inadmissíveis;

— condenar o recorrente nas despesas.

17 No processo T-479/93, o recorrente apresentou, em 13 de Julho de 1993, observações no sentido de ser rejeitada a questão prévia suscitada pela Comissão.

18 Uma vez que existia conexão entre os objectos de ambos os processos e que, por requerimento de 22 de Julho de 1994, o recorrente solicitara a sua apensação, é conveniente proceder a essa apensação.

19 Por requerimento de 22 de Julho de 1994, o recorrente solicitou igualmente que os processos fossem julgados por uma secção de cinco juízes, em que não participasse o juiz de nacionalidade luxemburguesa. Quanto a isso, basta recordar que os processos foram remetidos para uma secção composta por três juízes e que o artigo 16.°, último parágrafo, do Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça, aplicável ao Tribunal de Primeira Instância nos termos do artigo 44.° do mesmo Estatuto, se opõe a que uma parte invoque a nacionalidade de um juiz. Por consequência, cabe indeferir o pedido do recorrente.

20 No mesmo requerimento, o recorrente solicitou autorização para agir em juízo em seu próprio nome. Quanto a isso, importa verificar que o artigo 17.° do Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça se opõe a um tal pedido, exigindo que as partes sejam representadas por um advogado inscrito no foro de um dos Estados-membros. Por conseguinte, há que indeferir o pedido do recorrente.

Quanto à admissibilidade

21 Segundo o artigo 114.° do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, se uma das partes pedir ao Tribunal que se pronuncie sobre a inadmissibilidade, antes de conhecer do mérito da causa, a tramitação ulterior do processo no que respeita à questão prévia de inadmissibilidade é oral, salvo decisão em contrário.

22 Nos termos do artigo 111.° do Regulamento de Processo, quando um recurso for manifestamente inadmissível, o Tribunal pode, sem prosseguir o processo, decidir mediante despacho fundamentado. No presente caso, o Tribunal considera-se suficientemente esclarecido pelas peças processuais e decide que não cabe continuar o processo.

Quanto aos pedidos relativos à anulação das decisões da Comissão de 2 de Março e 2 de Setembro de 1993

23 Nas questões prévias de inadmissibilidade, a Comissão salienta que as cartas através das quais informou o recorrente das condições exigidas para instaurar, nos termos do artigo 169.° do Tratado, um processo por incumprimento contra o Grão-Ducado do Luxemburgo, não constituem actos susceptíveis de recurso de anulação nos termos do artigo 173.° do Tratado CEE.

24 Com efeito, segundo a Comissão, a fase pré-contenciosa de um processo baseado no artigo 169.° do Tratado não inclui qualquer acto juridicamente vinculativo, pelo que é inadmissível um recurso de anulação interposto do acto através do qual a Comissão dá conhecimento da sua intenção de não instaurar um processo contra um Estado-membro. Além disso, a posição que, no caso concreto, a Comissão adoptou não diz directa e individualmente respeito ao recorrente, mas ao Estado luxemburguês. Finalmente, a Comissão salienta que não é obrigada a instaurar um processo nos termos do artigo 169.° do Tratado uma vez que dispõe neste domínio de um poder de apreciação discricionário.

25 Nas suas observações sobre a questão prévia de inadmissibilidade, o recorrente sustenta, no processo T-479/93, que a afirmação segundo a qual o acto SG(92) D/92722 não é susceptível de recurso de anulação nos termos do artigo 173.° do Tratado não tem relevância prática, uma vez que se trata de um verdadeiro acto administrativo produtor de efeitos jurídicos, independentemente da sua natureza e forma, que pode ser submetido ao controlo de legalidade exercido pelo Tribunal de Primeira Instância. Alega que este acto, que lhe é directamente dirigido, o impede de solucionar a injusta violação dos diferentes direitos de que é titular nos termos da ordem jurídica comunitária. Em qualquer caso, a simples negação do direito fundamental de defesa previsto no artigo 177.° do Tratado constitui, *de per si,* um facto particularmente lesivo.

26 O recorrente salienta que, apesar de a Comissão dispor de um poder de apreciação discricionário, não se trata, no entanto, do direito de se subtrair a qualquer controlo jurisdicional, sobretudo em caso de graves violações do direito comunitário.

27 Resulta de uma jurisprudência constante (v., entre outros, o acórdão do Tribunal de Justiça de 1 de Março de 1966, Lütticke e o./Comissão, 48/65, Recueil, p. 27; despacho do Tribunal de Justiça de 12 de Junho de 1992, Asia Motor France e o./Comissão, C-29/92, Colect., p. I-3935, e despacho do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Dezembro de 1993, Calvo Alonso-Cortés/Comissão, T-29/93, Colect., p. II-1389) que os particulares não podem impugnar uma recusa, por parte da Comissão, de instaurar um processo por incumprimento contra um Estado-membro. Daqui decorre que os recursos, na medida em que se referem à anulação das Decisões SG(92) D/92722 e SG(93) D/14567 da Comissão, de 2 de Março de 1993, e de 2 de Setembro de 1993, são manifestamente inadmissíveis.

28 Além disso, o Tribunal de Primeira Instância considera que os princípios da jurisprudência acima mencionada não devem ser alterados em função da natureza da violação do direito comunitário alegada no caso concreto (v. despacho do Tribunal de Primeira Instância de 4 de Julho de 1994, Century Oils Hellas/Comissão, T-13/94, Colect., p. II-431, n.° 15).

Quanto aos pedidos no sentido de que seja declarada a omissão da Comissão

29 De acordo com a Comissão, as pessoas singulares ou colectivas só podem recorrer ao Tribunal de Justiça, em aplicação do artigo 175.° do Tratado, com o objectivo de fazer declarar que uma das instituições não adoptou, em violação do Tratado, actos de que essas pessoas eram os destinatários potenciais. Ora, no caso concreto, a queixa apresentada pelo recorrente, relativa a uma alegada violação do direito comunitário por parte das autoridades luxemburguesas, não podia, em caso algum, implicar a obrigação de a Comissão adoptar um acto tendo o recorrente por destinatário. De facto, mesmo que a Comissão tivesse decidido instaurar um processo por incumprimento nos termos do artigo 169.° do Tratado, decorre da referida disposição que nenhum dos actos processuais deverá ter o queixoso por destinatário. Este processo exclui, portanto, o direito de os particulares exigirem que a Comissão adopte posição num determinado sentido, através de um acto que lhes seja dirigido.

30 O recorrente sublinha que os seus argumentos se referem essencialmente às omissões da Comissão que, em qualquer caso, caem sob a alçada do artigo 175.° do Tratado. No seu entender, o problema não é tanto o da efectiva aplicação do artigo 169.° do Tratado, mas o da verificação de que a Comissão se absteve de reagir perante as denunciadas violações dos artigos 52.° e 177.° do Tratado CEE, não cumprindo as suas obrigações de fiscalização e contribuindo para impedir, por sua vez, o efectivo exercício dos direitos da defesa do recorrente, o seu direito de estabelecimento e o seu direito de obter uma adequada indemnização dos prejuízos sofridos.

31 Decorre de uma jurisprudência constante que é inadmissível a acção por omissão intentada por uma pessoa singular ou colectiva e destinada a fazer declarar que, ao não instaurar contra um Estado-membro um processo por incumprimento, a Comissão se absteve de decidir em violação do Tratado (v., por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Fevereiro de 1989, C-247/87, Star Fruit/Comissão, Colect., p. 291, e o despacho do Tribunal de Justiça de 30 de Março de 1990,

C-371/89, Emrich/Comissão, Colect., p. I-1555). Com efeito, as pessoas singulares ou colectivas só podem invocar o terceiro parágrafo do artigo 175.°, do Tratado para fazer declarar a abstenção, em violação do Tratado, de adoptar actos de que sejam potenciais destinatárias. Ora, no âmbito do processo por incumprimento regido pelo artigo 169.° do Tratado, a Comissão pode, apenas, adoptar actos que sejam dirigidos aos Estados-membros (v. despacho Emrich/Comissão, já referido, n.° 6). Aliás, resulta da economia do artigo 169.° do Tratado que a Comissão não é obrigada a instaurar o processo nele previsto, dispondo, pelo contrário, de um poder discricionário de apreciação que exclui o direito de os particulares exigirem dela uma tomada de posição em determinado sentido (v. acórdão Star Fruit/Comissão, já referido, n.° 11). Por conseguinte, os pedidos do recorrente relativos à declaração da existência de uma omissão por parte da Comissão são manifestamente inadmissíveis.

Quanto aos pedidos relativos à condenação da Comissão na instauração do processo previsto no artigo 169.° do Tratado

32 O recorrente solicita ao Tribunal de Primeira Instância que declare que a Comissão está obrigada a formular um parecer fundamentado, em aplicação do artigo 169.° do Tratado, contra o Grão-Ducado do Luxemburgo.

33 O Tribunal de Primeira Instância recorda que o Tribunal comunitário não pode, sem colidir com as prerrogativas da autoridade administrativa, dirigir injunções a uma instituição comunitária (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 10 de Abril de 1992, Bollendorff/Parlamento, T-15/91, Colect., p. II-1679, n.° 57). Os pedidos do recorrente são, portanto, manifestamente inadmissíveis.

Quanto aos pedidos relativos à declaração da existência de infracções por parte das autoridades luxemburguesas ao direito comunitário

34 O recorrente solicita ao Tribunal de Primeira Instância que declare que as autoridades luxemburguesas cometeram um certo número de infracções às disposições do Tratado.

35 O Tribunal de Primeira Instância constata que o Tratado não prevê qualquer via de recurso que permita que as pessoas singulares ou colectivas submetam ao Tribunal comunitário questões relativas à compatibilidade com o direito comunitário da actuação das autoridades de um Estado-membro. Os pedidos do recorrente são, portanto, manifestamente inadmissíveis.

Quanto aos pedidos sobre indemnização

36 A Comissão alega que, mesmo abstraindo do facto de o recurso não conter qualquer indicação relativa ao prejuízo sofrido, tal pedido é manifestamente inadmissível. Com efeito, se e na medida em que a Comissão não está obrigada a instaurar um processo nos termos do artigo 169.° do Tratado, o único comportamento que pode ser considerado como causa dos prejuízos é o do Estado luxemburguês. Ora, o comportamento das autoridades nacionais não pode ser objecto de uma acção intentada nos termos dos artigos 178.° e 215.° do Tratado CEE.

37 O recorrente contesta a afirmação da Comissão segundo a qual o referido pedido não contém indicações relativas ao prejuízo sofrido. Com efeito, denunciou, em particular, os obstáculos ao exercício da profissão de advogado e o não pagamento dos subsídios de estágio.

38 Decorre de uma jurisprudência constante que uma acção de indemnização, nos termos dos artigos 178.° e 215.°, segundo parágrafo, do Tratado, constitui uma via de recurso autónoma, excepto se visar na realidade anular os efeitos de actos alegadamente ilegais cujo pedido de anulação tenha sido considerado inadmissível (v. os acórdãos do Tribunal de Justiça de 28 de Abril de 1971, Lütticke/Comissão, 4/69, Recueil p. 325, n.° 6, e de 26 de Fevereiro de 1986, Krohn/Comissão, 175/84, Colect., p. 753, n.^{os} 30 e 33).

39 No caso em apreço, o recorrente solicita a indemnização do prejuízo que considera ter sofrido em consequência de actos alegadamente ilegais da instituição recorrida, cuja anulação solicita também. Nestas condições, o Tribunal considera que os pedidos de indemnização, na medida em que se baseiam nos mesmos actos da recorrida, impugnados no âmbito dos pedidos de anulação e de declaração de omissão, pedidos estes que foram declarados inadmissíveis, devem igualmente ser declarados inadmissíveis.

40 Os recursos devem portanto ser julgados manifestamente inadmissíveis no seu conjunto.

Quanto às despesas

41 Por força do n.° 2 do artigo 87.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o recorrente sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Quarta Secção)

decide:

1) Os processos T-479/93 e T-559/93 são apensados.

2) É indeferido o pedido do recorrente de que os processos sejam julgados por uma secção de que não faça parte o juiz de nacionalidade luxemburguesa.

3) É indeferido o pedido do recorrente no sentido de agir em juízo em seu próprio nome.

4) Os recursos são julgados inadmissíveis.

5) O recorrente é condenado na totalidade das despesas.

Proferido no Luxemburgo, em 29 de Novembro de 1994.

O secretário — O presidente

H. Jung — K. Lenaerts